Der Bundesminister des Innern

V II 6 - 125 313 - 5 -/1

Bonn, den 30. April 1969

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Änderung der Durchführungsverordnung zum Ausländergesetz**

Bezug: **Beschluß des Deutschen Bundestages vom 26. Juni 1969 — Drucksachen V/2163, V/2915 —**

Die Bundesregierung sieht sich nicht in der Lage, dem Antrag der Fraktion der SPD (Drucksache V/2163) in der Fassung des Berichts des Auswärtigen Ausschusses (Drucksache V/2915) auf Einfügung eines neuen Absatzes 6 in § 5 der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (DVAuslG), den der Deutsche Bundestag in seiner 183. Sitzung vom 26. Juni 1968 angenommen hat, zu entsprechen.

I.

Eine Änderung der DVAuslG mit dem Inhalt, den der Antrag der Fraktion der SPD vorsieht, ist rechtlich nicht möglich. Die Ermächtigungen im Ausländergesetz (AuslG) zum Erlaß von Rechtsverordnungen decken nicht eine Änderung der DVAuslG, mit der

(1) ein Rechtsanspruch von Ausländern auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis begründet und damit die Befugnis der zuständigen deutschen Behörden zu Ermessensentscheidungen insoweit beseitigt werden soll,

(2) die Befugnis der deutschen Behörden zur Prüfung von Einreiseanträgen sachlich und zeitlich beschränkt werden soll.

1. Wie die Eingangsworte des zur Einfügung in § 5 DVAuslG vorgesehenen neuen Absatzes

   „Der Sichtvermerk . . . ist . . . zu erteilen . . ."

   eindeutig ergeben, soll damit für alle Ausländer, die eine Aufenthaltserlaubnis in der Form des Sichtvermerks wünschen und nicht von der mit den Worten „wenn nicht schon"

Druck: Buchdruckerei Peter Meier, 5201 Buisdorf/Siegburg
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

eingeleiteten Ausnahmeklausel erfaßt werden, ein Rechtsanspruch auf die Erteilung der nachgesuchten Aufenthaltserlaubnis geschaffen werden.

a) Das deutsche Ausländergesetz stellt, wie das auch in den ausländerrechtlichen Bestimmungen aller anderen Staaten geschieht, die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in das pflichtgemäße Ermessen der zuständigen Behörden. Da das Recht der Freizügigkeit grundsätzlich den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten ist (Artikel 11 des Grundgesetzes), werden in den ausländerrechtlichen Bestimmungen aller Staaten Rechtsansprüche von Ausländern zum Aufenthalt im eigenen Hoheitsgebiet wenn überhaupt, dann nur als Ausnahmen für ganz bestimmte Personengruppen vorgesehen. Für das deutsche Recht ist auf § 43 AuslG hinzuweisen, der den in der Bundesrepublik Deutschland als Asylberechtigte anerkannten ausländischen Flüchtlingen und politisch Verfolgten einen Anspruch auf Aufenthaltserlaubnis einräumt. Von solchen besonders geregelten Ausnahmefällen abgesehen, gehört die Befugnis der zuständigen Behörden, über Anträge von Ausländern auf Gestattung der Einreise und des Aufenthalts nach pflichtmäßigem Ermessen zu entscheiden, zu den auch gesetzlich festgelegten Grundprinzipien des Ausländerrechts. Die dem Bundesminister des Innern im AuslG erteilten Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen (§ 2 Abs. 3 und 4, § 5 Abs. 2) gestatten ihm nicht, entgegen diesem Grundsatz an Ausländer Rechtsansprüche auf Einreise und Aufenthalt zu gewähren. Hierzu bedürfte es einer förmlichen Änderung des Ausländergesetzes. Dementsprechend ist auch zur Durchführung der Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften, die einen Anspruch von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf Aufenthaltserlaubnis für das Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten vorsehen, der Erlaß eines besonderen deutschen Gesetzes erforderlich.

2. Auf Grund des § 2 Abs. 1 Satz 2 AuslG darf einem Ausländer die Aufenthaltserlaubnis nicht erteilt werden, wenn seine Anwesenheit im Bundesgebiet Belange der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen würde. Vor der Entscheidung über einen Antrag auf Aufenthaltserlaubnis haben die zuständigen Behörden daher im Rahmen der ihnen gegebenen Möglichkeiten die Frage zu prüfen, ob durch den Aufenthalt des antragstellenden Ausländers eine Beeinträchtigung deutscher Belange zu besorgen wäre.

   Der Antrag der Fraktion der SPD zielt auf eine Beschränkung der behördlichen Prüfungsbefugnis in zweifacher Richtung: sachlich und zeitlich.

   a) Die Aufenthaltserlaubnis soll nur dann versagt werden können,

„wenn . . . Tatsachen bekannt sind, die die Annahme rechtfertigen, daß der Antragsteller die Interessen der Bundesrepublik Deutschland schädigen oder ihre Rechtsordnung nicht beachten will."

Diese Klausel ist insofern zu eng, als „Belange der Bundesrepublik Deutschland" im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 2 AuslG nicht nur durch vorsätzliche Schädigungen und Rechtsverletzungen beeinträchtigt werden können. Die Gesetzesbestimmung verpflichtet die deutschen Behörden zu einer Prüfung auch unter zahlreichen anderen — politischen, wirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen, sozialen — Gesichtspunkten. Eine Beschränkung dieser Prüfungspflicht oder gar der Prüfungsbefugnis der zuständigen Behörden entsprechend dem Wortlaut des Antrages der SPD-Fraktion könnte nicht durch eine Rechtsverordnung, sondern nur durch eine förmliche Änderung des Ausländergesetzes begründet werden.

b) Nach dem Antrag der SPD-Fraktion sollen ferner nur solche Tatsachen zuungunsten des Antragstellers berücksichtigt werden können, die „schon bei Eingang des Antrages . . . bekannt sind". Aus dieser Fassung muß geschlossen werden, daß es den zuständigen Behörden verwehrt werden soll, vor Entscheidung über einen Antrag durch Anfragen usw. ihnen bisher noch nicht bekannte Tatsachen zu ermitteln. Der gesetzliche Auftrag (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 AuslG) an die deutschen Behörden, Beeinträchtigungen deutscher Belange nach Möglichkeit zu verhindern, schließt aber die Befugnis und Verpflichtung ein, auch verfügbare Erkenntnisse anderer Stellen zu berücksichtigen. Eine so einschneidende Beschränkung des Behördenauftrages und der behördlichen Befugnisse, wie sie der Antrag zum Ziele hat, könnte wiederum nur durch formelles Gesetz, nicht aber durch Erlaß einer Rechtsverordnung oder die Änderung einer bestehenden Rechtsverordnung vorgenommen werden.

II.

Die Gewährung eines Rechtsanspruches auf eine Aufenthaltserlaubnis in der Form des Sichtvermerks an alle Ausländer ohne nachweisbare Schädigungsabsicht würde die bisher noch verbliebenen Möglichkeiten der Einwanderungskontrolle weiterhin beseitigen und die innere Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland großen zusätzlichen Belastungen aussetzen.

1. Alle wirtschaftlich entwickelten Staaten stehen unter einem starken Einwanderungsdruck, der vor allem durch Einwohner der wirtschaftlich weniger entwickelten Staaten bewirkt wird. Dabei geht der Umfang der Einwanderungswünsche über das Aufnahmevermögen der Zielländer weit hinaus. Es

bedarf deshalb einer Regelung, Steuerung und ggf. Beschränkung der Einwanderungsbewegung, um sie mit den Möglichkeiten und Bedürfnissen der Einwanderungsländer in Einklang zu bringen. Die Handhabung der Einwanderungskontrolle ist abhängig von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten, etwa der allgemeinen Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage, dem Bedarf an Arbeits- und Dienstleistungen bestimmter Art, den vorhandenen Wohnmöglichkeiten, den Aussichten einer Anpassung oder Einordnung in das wirtschaftliche und soziale Gefüge. Um diese Gesichtspunkte berücksichtigen zu können, bedarf die Exekutive eines weiten Ermessensspielraumes. In sämtlichen Staaten der Welt wird daher das Ausländerrecht von dem Grundsatz weit gespannter behördlicher Ermessensfreiheit bei der Erteilung von Einreise- und Aufenthaltserlaubnissen beherrscht. Hiervon abzusehen und Ausländern einen Rechtsanspruch auf Einreise und Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland zu geben, würde bedeuten, daß die Bundesrepublik Deutschland auf das wirksamste Mittel zur Steuerung der Einwanderung verzichtet.

2. Die dargestellten Bedenken verlieren dadurch, daß der Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nur für Besuchseinreisen bis zu drei Monaten gelten, sich also auf die Fälle einer beabsichtigten dauernden Niederlassung oder einer — auch nur vorübergehenden — Erwerbstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland nicht erstrecken soll, nur einen Teil ihres Gewichts. Daß die Absicht einer Besuchsreise namentlich von Angehörigen wirtschaftlich unterentwickelter Staaten häufig nur vorgespiegelt wird, um sich der dafür geschaffenen Erleichterungen der Einreise in einen fremden Staat zu bedienen, während in Wahrheit von vornherein die Absicht ständiger Niederlassung oder einer jedenfalls längerfristigen Erwerbstätigkeit besteht, ist eine allgemeine Erfahrung, nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern in allen wirtschaftlich hoch entwickelten Staaten. Die zur Förderung des internationalen Touristen- und Besuchsreiseverkehrs in vielen Staaten, namentlich in Westeuropa, geschaffenen Einreiseerleichterungen haben als unerwünschte Folge auch eine große Zunahme der illegalen Einwanderung gebracht, der nur sehr schwer zu begegnen ist. Die Probleme auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und im sozialen, wirtschaftlichen und gesundheitspolitischen Bereich, die durch die unter der Vorspiegelung des Tourismus betriebene heimliche Einwanderung fast in allen westeuropäischen Staaten immer wieder entstehen, haben den Europarat veranlaßt, einen internationalen Sachverständigenausschuß mit der Ausarbeitung von Vorschlägen für geeignete Abhilfemaßnahmen zu beauftragen.

3. Es ist jetzt noch in gewissem Umfange möglich, Ausländer, die sich fälschlich als Touristen ausgeben, in Wahrheit aber

illegale Einwanderer sind, beim Grenzübertritt zurückzuweisen, da ein Rechtsanspruch auf Einreise bisher nicht besteht und die Einreiseerlaubnis nach pflichtgemäßem Ermessen versagt werden kann, wenn erhebliche staatliche Belange — zu denen das Interesse an der Verhinderung einer illegalen Einwanderung gehört — dies nahelegen. Die Schwierigkeiten liegen im tatsächlichen Bereich: die Feststellung, daß ein sich als Tourist ausgebender Ausländer in Wahrheit mit Einwanderungsabsichten kommt, kann von den Grenzbehörden oft nicht mit der erforderlichen Sicherheit getroffen werden, so daß viele illegale Einwanderer trotz Bedenken zur Einreise zugelassen werden. Wird jedoch ein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Einreise- und Aufenthaltserlaubnis — sei es auch nur für begrenzte Zeit — gewährt, so kann das Mittel der Zurückweisung schon aus rechtlichen Gründen kaum mehr benutzt werden, da der illegale Einwanderer bereits mit einer Einreiseerlaubnis an der Grenze erscheint. Ist es gelungen, die für die Erteilung des Sichtvermerks zuständigen Auslandsvertretung über den wahren Reisezweck zu täuschen, so wirkt dieser Erfolg sich auch gegenüber den Grenzbehörden in der Weise aus, daß sie — da der Einreisebewerber eine ausdrückliche Einreiseerlaubnis vorweisen kann — an einer Zurückweisung in aller Regel rechtlich gehindert sein werden.

4. Es fällt dann den Ausländerbehörden im Bundesgebiet zu, die in Wahrheit nicht als Besuchsreisende und nicht nur für einen begrenzten Zeitraum eingereisten Ausländer zu ermitteln, sie zur Ausreise aufzufordern und erforderlichenfalls in ihr Heimatland abzuschieben. In diesen Fällen haben die Bundesländer oder die Gemeinden die oft sehr erheblichen Kosten der Heimschaffung zu tragen, da die betroffenen Ausländer, wenn auch gesetzlich zur Tragung der Abschiebungskosten verpflichtet (§ 24 Abs. 2 Satz 1 AuslG), die erforderlichen Geldmittel meist nicht besitzen. Ferner bewirkt die Möglichkeit, gegen die Maßnahmen der Ausländerbehörden Rechtsmittel — grundsätzlich mit aufschiebender Wirkung — einzulegen und u. U. den ganzen Instanzenweg auszuschöpfen, im Ergebnis, daß Ausländer auch in eindeutigen Fällen illegaler Einwanderung häufig erst nach Jahren außer Landes geschafft werden können.

III.

Die Beseitigung des Ermessensspielraumes bei Einreiseanträgen und die Beschränkung der Prüfungsbefugnis der zuständigen Behörden würden die der Bundesrepublik Deutschland bisher noch verbliebenen Abwehrmöglichkeiten gegen die Einreise von Beauftragten fremder Mächte, die zur Ausführung von gegen die deutschen Interessen gerichteten Aufträgen in die Bun-

desrepublik Deutschland entsandt werden, erheblich vermindern und damit unsere Sicherheitslage weiter verschlechtern. Es bedarf keiner näheren Begründung, daß und weshalb gerade im geheimdienstlichen Bereich die Anhaltspunkte für die Zugehörigkeit einer Person zu einem fremden Nachrichtendienst und für die Tatsache oder gar den Inhalt eines auszuführenden Auftrages nur selten mit solcher rechtlichen Beweiskraft dargetan werden können, daß sie einem verbrieften Rechtsanspruch auf Einreise entgegengesetzt werden könnten, der nach dem deutschen Rechtssystem sogar noch vor den Verwaltungsgerichten einklagbar wäre. Wenn ein gerichtlich verwertbarer Beweis doch geführt werden kann, so im allgemeinen erst zu einem Zeitpunkt, in dem bereits erheblicher Schaden eingetreten ist. Auch Sicherheitserwägungen sprechen mithin entscheidend für die Beibehaltung der auch in allen anderen Staaten der Welt üblichen Regelung, wonach die Erlaubnis zur Einreise und zum Aufenthalt von Ausländern Gegenstand einer behördlichen Ermessensentscheidung, nicht aber eines individuellen Rechtsanspruchs des an der Einreise und Aufenthaltnahme interessierten Ausländers ist.

IV.

Zu Nummern 2 und 3 des Antrages ist folgendes zu berichten:

1. Zu einer Beschleunigung des Einreiseverfahrens im Rahmen des Möglichen, die nach der Überschrift des Antrages der SPD dessen Ziel darstellen soll, bedarf es einer Rechtsänderung nicht. Die ihnen übertragenen Amtshandlungen mit der größtmöglichen Beschleunigung auszuführen, gehört schon jetzt zu den allgemeinen Amtspflichten aller Behörden. In denjenigen Sichtvermerksverfahren, in die das Bundesministerium des Innern unmittelbar eingeschaltet ist — es handelt sich um die Einreiseanträge von Staatsangehörigen der Ostblockstaaten —, beträgt der Zeitraum zwischen dem Eingang des Antrages und der abschließenden Entscheidung durchschnittlich zwei Wochen. Hierüber ist der Deutsche Bundestag wiederholt unterrichtet worden. Ein Bearbeitungszeitraum von 14 Tagen (nicht Arbeits- sondern Kalendertagen) ist erforderlich, um Rückfragen bei anderen in das Sichtvermerksverfahren eingeschalteten Behörden zu ermöglichen. Wenn nicht Anfragen bei anderen zuständigen Behörden nach sachdienlichen Erkenntnissen überhaupt ausgeschlossen werden, was aber dem Gesetzesbefehl des § 2 Abs. 1 Satz 2 AuslG (Abwehr von Beeinträchtigungen deutscher Belange) zuwiderlaufen würde (vgl. oben zu I. 2 b), läßt sich der genannte Zeitraum nicht mehr wesentlich verkürzen. Ein Bearbeitungszeitraum von zwei Wochen ist auch für den Einreisebewerber im Regelfall durchaus zumutbar; er ist im übrigen nicht länger als die Zeit, die andere Staaten

für eine entsprechende Prüfung von Einreiseanträgen benötigen. In Fällen besonderer Eilbedürftigkeit wird schon jetzt auf ein genauere Prüfung verzichtet und ohne vorherige Rückfragen entschieden. So kann allerdings, um die entstehenden Risiken möglichst zu begrenzen, nur in begründeten Ausnahmefällen verfahren werden.

2. Die Bundesregierung wird wie bisher, so auch in Zukunft, prüfen, ob weitere Beschränkungen des Sichtvermerkszwanges im Wege der Vereinbarung mit anderen Staaten auf der Basis der Gegenseitigkeit möglich und sachlich vertretbar sind. Eine entsprechende Vereinbarung mit Jugoslawien, die Staatsangehörige der beiden Staaten für Besuchsreisen bis zu drei Monaten vom Erfordernis der Einholung von Sichtvermerken befreien soll, ist im Oktober 1968 durch Notenwechsel abgeschlossen worden. Grundsätzlich ist zu sagen, daß keiner der anderen europäischen Staaten gegenüber so vielen anderen Staaten den Sichtvermerkszwang für Besuchsreisen abgeschafft hat wie die Bundesrepublik Deutschland. Vielfach ist dies durch einseitigen Akt der Bundesrepublik Deutschland und ohne die Zusicherung der begünstigten Staaten geschehen, Deutschen bei der Einreise gleiche Vergünstigungen zu gewähren.

Benda